



Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Recurso Contencioso de impugnação de Deliberação, registados sob o n.º 2/2020, em que é recorrente o Partido Africano da Independência de Cabo Verde (**PAICV**) e recorrida a Comissão Nacional de Eleições (**CNE**)

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 31/2020

Autos de Recurso Contencioso de impugnação de Deliberação em que é recorrente o Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV) e recorrida a Comissão Nacional de Eleições (CNE) (Sobre a competência da Comissão Nacional de Eleições para contratar temporariamente um corpo de colaboradores para apoio na fiscalização das eleições e da votação)

I. Enquadramento

1. O Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV), com sede na Av. Amílcar Cabral, Praia, Cabo Verde, representado pelo seu Secretário- Geral, Julião Correia Varela, veio ao abrigo das disposições combinadas dos artigos 177.º n.º 1 alíneas a) e l), 96.º e 244º da Constituição da República, dos artigos 10.º, 18.º, 27º n.º 1, 3 e 8, 205º n.º 1, 3 e 4, 206º e 20º n.º 1 do Código Eleitoral aprovado pela Lei n.º 92/V/99 com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 118/V/2000, n.º 12/VII/2007 e n.º 56/VII/2010, dos artigos 2º, 5º alíneas a), b) e t) e 10º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 39/2007 de 12 de novembro, e do artigo 120º da Lei n.º 56/VI/2005 de 28/02/2005, interpor junto do Tribunal Constitucional recurso contencioso em que pede a anulação da Deliberação n.º 07/Eleições Municipais/2020 de 25 de Agosto de 2020 da Comissão Nacional de Eleições (CNE).
2. Apresenta como fundamentos os seguintes:

Dos Factos

- 1 *A CNE em reunião plenária realizada nos dias 25 de agosto de 2020 através da Deliberação n.º 07/Eleições Municipais/2020 de 25 de agosto de 2020 (doc. 01) sob a*

epígrafe “Pedido de esclarecimento da Direcção do PAICV – Staff de apoio da CNE” que aqui se dá por inteiramente reproduzida (doc. 01)

2. *Deliberou, com os fundamentos constantes na citada Deliberação e que aqui se dão por inteiramente reproduzidos, no sentido de contratar pessoal que apelida de “Staff de Apoio da CNE” para fiscalizar as próximas eleições autárquicas e*
3. *Para, resumidamente, “possibilitar um ambiente de serenidade e tranquilidade junto das assembleias de voto, por forma a evitar qualquer forma de propaganda eleitoral, de pressão ou influência dos eleitores dentro das assembleias de voto e fora delas até à distância de 500 metros, comportamentos esses, que não obstante constituírem crime eleitoral, nos termos do artigo 205º do Código Eleitoral, têm vindo a ser praticados” (doc. 01)*
4. *E para “reforçar e melhorar o exercício das suas atribuições de fiscalização da votação e apuramento dos resultados, ao abrigo das normas supracitadas” (doc. 01)*
5. *Normas essas citadas e ao abrigo das quais deliberou são os artigos 18º nº 1 alíneas a), c), e) e g) e 205º do Código Eleitoral.*

Do direito

6. *A Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) estabelece a competência legislativa relativamente reservada da Assembleia Nacional (AN) conferindo-lhe competência exclusivamente reservada para legislar sobre direitos, liberdades e garantias (artigo 177º nº 1 alínea a) da CRCV).*
7. *E sobre o regime geral das forças de segurança (artigo 177º nº 1 alínea l) da CRCV).*
8. *Igualmente preceitua o texto constitucional cabo-verdiano que “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática, prevenir a criminalidade e garantir a segurança interna, a tranquilidade pública e o exercício dos direitos dos cidadãos” (artigo 244º nº 1 da CRCV, sublinhado nosso)*

9. E “as medidas de polícia são as previstas na lei, obedecem aos princípios da legalidade, da necessidade, da adequação e da proporcionalidade e são utilizadas com respeito pelos direitos liberdades e garantias dos cidadãos” (artigo 244º nº 2 da CRCV, sublinhado nosso).
10. Nos termos da Constituição “a Comissão Nacional de Eleições (CNE) é o órgão superior da administração eleitoral cuja organização, composição, competências e funcionamento são regulados por lei. ”
11. E essas competências da CNE estão estabelecidas no artigo 18º do Código Eleitoral (artigo 10º do Código Eleitoral).
12. Por outro lado, o Código Eleitoral estabelece no artigo 205º nº 1 que “é proibida qualquer forma de propaganda eleitoral, de pressão ou influência dos eleitores dentro das assembleias de voto e fora delas até à distância de quinhentos metros” (artigo 205º nº 1 do Código Eleitoral).
13. E é o próprio Código Eleitoral que prescreve expressa e claramente a quem e a que autoridade incumbe garantir o cumprimento do artigo 205º nº 1 do Código Eleitoral
14. Ao estabelecer no nº 3 do artigo 205º do Código Eleitoral (CE) delegado da Comissão Nacional de Eleições, delimitarão e condicionarão o acesso ao espaço exterior às assembleias de voto referido no nº 1. (do artigo 205º do CE)” (artigo 205º nº 3 do CE, sublinhado nosso)
15. Proibindo igualmente a presença de estranhos nas assembleias de votos só podendo lá permanecer as pessoas indicadas no artigo 206º do CE.
16. E essa autoridade a quem incumbe exclusivamente garantir o cumprimento do artigo 205º nº 1 do CE, conforme artigo 205º nº 3 do CE é a autoridade policial (leia-se, polícia).

17. *Cujo estatuto, função e missão tem dignidade constitucional, como supra referenciado (artigos 244º nº 1 e 2 e 177º nº 1 alínea l) da CRCV).*
18. *E que tem por missão, entre outros, “defender a legalidade democrática, prevenir a criminalidade e garantir a segurança interna, a tranquilidade pública e o exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos” (artigo 2º nº 1 alínea a) do Decreto-Lei nº 39/2007, sublinhado nosso);*
19. *“Velar pelo cumprimento das leis e disposições em geral (artigo 2º nº 1 alínea d) do Decreto-Lei nº 39/2007);*
20. *“Garantir a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas” bem como “contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos” (artigo 5º alíneas a) e t) do Decreto-Lei nº 39/2007).*
21. *A CNE é coadjuvada em cada círculo eleitoral por Delegados por ela designados, podendo ser um ou mais, em função das necessidades do círculo (artigo 27º nº 1 do CE).*
22. *Aos quais incumbe realizar as actividades referidas no nº 3 do artigo 27º do CE entre as quais se destaca “orientar e fiscalizar a organização das assembleias de voto, das operações de voto e das de apuramento. ”*
23. *Podendo ter sob a sua chefia “uma unidade técnica de apoio cuja criação, organização e funcionamento serão regulados por deliberação da CNE” (artigo 27º nº 8 do CE) mas que nunca foi criada nem regulada por qualquer deliberação da CNE.*
24. *Pois esta apenas criou as constantes do artigo 25º do Regimento da CNE (BO nº 2, I série de 14 de Janeiro de 2008) e nela não constam qualquer unidade ou núcleo de apoio aos Delegados.*

25. *Face ao quadro legal supra referenciado é claro, evidente e transparente que a Deliberação nº 07/Eleições Municipais/2020 (doc. 01) está ferida de ilegalidades ao pretender proceder à contratação de pessoal de apoio para garantir “serenidade e tranquilidade junto das assembleias de voto”(sic, doc. 01).*
26. *Desde logo por violar o disposto no artigo 205º nº 3 do CE pois essa garantia de “serenidade e tranquilidade junto das assembleias de voto”(sic, doc. 01) incumbe apenas às autoridades policiais (artigo 205º nº 3 do CE) e enquadra-se no âmbito das suas missões (artigo 2º nº 1 alíneas a) e d) e artigo 5º alíneas a) e t) ambos do Decreto-Lei nº 39/2007).*
27. *E o não acatamento da proibição contida no artigo 205º nº 1 do CE para poder ser susceptível de integrar o tipo legal de crime previsto no artigo 205º nº 5 do CE terá que ocorrer perante autoridade pública.*
28. *E essa autoridade pública é apenas a polícia e nenhum outro “staff” criado pela CNE.*
29. *Que não tem poderes para o efeito, sendo portanto ilegal o acto de criação e de autorização de recrutamento e utilização nas eleições que se avizinham (leia-se, Deliberação nº 07/Eleições Municipais/2020) por incompetência do órgão “criador” do “staff”.*
30. *E por a CNE ser incompetente para conferir a esse “staff” poderes de autoridade pública, pressuposto necessário para a subsunção da atitude de uma pessoa ao tipo legal de crime previsto no artigo 205º nº 4 do CE.*
31. *Como deriva da conjugação dos nº 3 e 4 do artigo 205º do CE,*
32. *Pelo que deve ser declarada nula e de nenhum efeito a citada Deliberação por violação de lei e das normas de competência da CNE.*

33. Acresce referir que os actuais nº 3 e 4 do artigo 205º do CE foram introduzidos no CE pela revisão do CE processada através da Lei nº 12/VII/2007 (o actual artigo 205º era o artigo 195ª antes da citada revisão).
34. Revisão essa que foi feita após realização de várias eleições presidenciais, legislativas e autárquicas.
35. Se com a experiência de várias eleições o legislador – Assembleia Nacional – considerou necessário apenas estabelecer que a “polícia das eleições” fosse a autoridade policial (artigo 205º nº 3 do CE) e nenhuma outra mais;
36. Carece de fundamento esta invenção, salvo o devido respeito por opinião em contrário, da CNE em pretender criar um “staff” para garantir o cumprimento do artigo 205ª do CE.
37. E além do mais pretender utilizar esse “staff” constitui violação expressa do artigo 205º do CE pelo que deve a Deliberação nº 07/Eleições Municipais/2020 ser declarada nula e de nenhum efeito por violação de lei, o que desde já se requer.
38. E não se venha dizer que essa criação, recrutamento e utilização desse “staff” se insere no disposto na alínea g) do nº 1 do artigo 18º do CE, como referenciado na Deliberação nº 07/Eleições Municipais/2020 (doc. 01) pois não tem qualquer fundamento.
39. Na realidade o que o artigo 18º nº 1 alínea g) do CE se refere é a criação de “uma bolsa de membros de assembleia de voto”
40. Ou seja uma bolsa de indivíduos capazes de exercer as funções de presidente, secretário e escrutinadores, dirigindo as operações eleitorais (artigo 142º do CE)
41. Cuja formação é obrigatória e deve ser feita com antecedência (artigo 148º do CE);

42. *E cuja designação para membro das assembleias de voto é feita pela CNE, ouvidos os partidos políticos e as candidaturas por forma a assegurar o pluralismo (artigo 143º do CE).*
43. *Esta “bolsa de membros de assembleia de voto” nada tem a ver com essa bolsa de “staff” para fiscalizar a chamada “boca de urna” (sic, doc. 01) e para se intrometer e imiscuir nas funções e atribuições das autoridades policiais (art. 205º nº 3 do CE);*
44. *Pelo que a sua criação, recrutamento e utilização não se enquadra no artigo 18º nº 1 alíneas a), c, e) e g), especialmente nesta alínea g);*
45. *Pelo que não tem fundamento bastante a Deliberação da CNE que se justifica com essas alíneas do artigo 18º do CE, pelo que estamos perante um caso de violação de lei, que tem por efeito necessário, a declaração de nulidade da citada Deliberação;*
46. *Por ser nula e de nenhum efeito por violação das regras de competência da CNE, por violação das normas supra referenciadas da Constituição da República, do Código Eleitoral e do Decreto-Lei nº 39/2007 (violação de lei)*
47. *E até por vício de forma, caso por simples hipótese académica fosse considerada a deliberação como legítima,*
48. *Pois teria que revestir a forma de Deliberação, como constante da Deliberação que aprovou o Regimento da CNE (BO nº 2, I série de 14 de Janeiro de 2008) e não uma “deliberação” em resposta a uma solicitação de um partido político.*
49. *Com a natureza e semelhança de uma nota ou carta.*
50. *Razão pela qual é nula e de nenhum efeito a Deliberação nº 07/Eleições Municipais/2020), também por vício de forma, e que desde já se requer seja também declarada.*

51. *O estabelecido no artigo 18º n.º 1 alínea e) do CE, erigido também como fundamento para a criação do “staff”, não constitui fundamento bastante nem o justifica .*
52. *Pois essa competência atribuída à CNE na citada alínea apenas visa legitimar a colaboração institucional referenciada no artigo 22º do CE conferindo à CNE poderes para adoptar providências e promover diligências no sentido dessa colaboração.*
53. *E não lhe prescrevendo competência para a criação de uma entidade – o “staff” – fiscalizadora das eleições não prevista no Código Eleitoral.*
54. *E ainda por cima que se intromete e imiscui nos poderes atribuídos por lei às autoridades policiais, razão pela qual esta invenção e criação do “staff” é ilegal e como tal deve ser declarada por contrária à lei.*
55. *A fiscalização das eleições nos termos do artigo 205º do CE incumbe às autoridades judiciais que devem colaborar com a CNE (artigo 22º do CE) e com os seus Delegados.*
56. *O legislador ao aprovar o Código Eleitoral sabia de antemão que um Presidente e mais quatro membros que compõem a CNE são eventualmente insuficientes para fiscalizar as eleições em todo o território nacional.*
57. *Razão pela qual criou a figura do Delegado (artigo 27º do CE) em cada círculo eleitoral para fiscalizar, entre outros, as operações de voto.*
58. *Não considerou necessário o legislador criar qualquer outra figura, muito menos “staff”, para colaborar com a CNE e com os seus Delegados na fiscalização das operações de voto.*
59. *Pois o sistema montado no CE permite obter-se a colaboração institucional das autoridades (artigo 22º do CE), de entre as quais as autoridades policiais.*

60. *Que especificamente e expressamente quis o legislador que exercesse funções concretas na fiscalização das operações de voto (artigo 205º do CE).*
61. *Sendo a autoridade policial a única autoridade que o poderá fazer, nos termos do artigo 205º do CE sob pena de violação de lei.*
62. *E não tendo o legislador criado qualquer outra entidade para fazer essa fiscalização constitui violação da lei a criação pela CNE do “staff” por incompetência.*
63. *Não podendo esse “staff” ser criado pela CNE e fiscalizar as operações de voto sob pena de violar o preceituado no artigo 205º do CE, os artigos 177º nº 1 alíneas a) e l) e 244º da CRCV e o Decreto-Lei nº 39/2007*
64. *O que constitui fundamento bastante para se declarar nula e de nenhum efeito a Deliberação nº 07/Eleições municipais/2020, por violação de lei, o que se requer.*
65. *Por outro lado estabelece expressamente o Código Eleitoral quem pode entrar e permanecer no local onde estiver reunida a assembleia de voto (artigo 206º do CE).*
66. *E em lado, momento ou lugar algum é citado este “staff” o que também reforça a ideia de que o legislador nunca sequer pensou na possibilidade da sua existência.*
67. *Porquanto o legislador criteriosamente seleccionou essas pessoas e as indicou no artigo 206º do CE indo ao ponto de se referir a forças armadas e às situações em que elas poderão entrar nas assembleias de voto (artigo 210º do CE).*
68. *E em momento algum há qualquer referência a qualquer “staff” para colaborar com a CNE ou seu Delegado nas operações de votos, para as fiscalizar e garantir “um ambiente de serenidade e tranquilidade” (doc. 01).*
69. *Muito pelo contrário, conferindo às autoridades policiais, e só a estas, a competência para garantir essa serenidade e tranquilidade nos termos do artigo 205º do CE.*

70. Razão pela qual a criação da figura de “staff”, com as atribuições que são conferidas nesta Deliberação da CNE que ora se impugna, é ilegal por violação de lei.

71. E nem a situação de Covid 19 em que ainda se vive poderá justificar a criação dessa figura de “staff” pois o distanciamento físico, a organização das filas, a cedência de prioridades, etc. são passíveis de serem garantidos pelas autoridades policiais nos termos do artigo 5º alínea t) do Decreto-Lei nº 39/2007.

72. E o Covid 19 não poderá constituir pretexto para a violação da Constituição da República, do Código Eleitoral e demais leis da República, nomeadamente as supra referenciadas.

73. E por constituir violação de lei, por violar a lei no que às competências da CNE diz respeito, a Deliberação nº 07/Eleições Municipais/ 2020 da CNE (doc. 01) deve ser declarada nula e de nenhum efeito.

3. O recorrente finaliza o seu pedido da seguinte forma:

Nestes termos, e nos mais de direito aplicáveis, designadamente do disposto nas disposições combinadas dos artigos 177.º nº 1 alíneas a) e l), 96.º e 244º da Constituição da República, dos artigos 10.º, 18.º, 27º nº 1, 3 e 8, 205º nº 1, 3 e 4, 206º do Código Eleitoral aprovado pela Lei n.º 92/V/99 com as alterações introduzidas pelas Leis nº 118/V/2000, nº 12/VII/2007 e nº 56/VII/2010, dos artigos 2º, 5º alíneas a), b) e t) e 10º nº 1 do Decreto-Lei nº 39/2007 de 12 de Novembro e do artigo 120º da Lei nº 56/VI/2005 de 28/02/2005 e com o duto suprimento de V. Excelências, respeitosamente **se requer a anulação da Deliberação nº 07/Eleições Municipais/2020 de 25 de Agosto de 2020 da Comissão Nacional de Eleições (CNE)** que aprova a criação e utilização do denominado “staff de apoio da CNE” nas eleições autárquicas de 2020 por violar os artigos supra referenciados da Constituição da República e do Código Eleitoral, nomeadamente os artigos 177º nº 1 alíneas a) e l), 96º e 244º nº 1 e 2 da CRCV, os artigos 10º, 18º, 27º nº 1, 3 e 8,

205º nº 3 e 4 e 206º do CE e os artigos 2º nº 1 alínea a) e 5º alíneas a), b) e t) do Decreto-Lei nº 39/2007, sendo por isso nula e de nenhum efeito por violação de lei.

4. O recurso contencioso da Deliberação nº 7/ Eleições Municipais/2020 foi, nos termos artigo 120º da Lei n.º 56/VI/2005, de 28 de fevereiro de 2005, que estabelece a competência, organização e o funcionamento do Tribunal Constitucional, interposto por meio de requerimento junto da Comissão Nacional de Eleições no dia 29 de agosto de 2020, para ser remetido a esse órgão de justiça constitucional.

5. A 31 de agosto do mesmo ano, a Comissão Nacional de Eleições enviou os autos devidamente instruídos ao Tribunal Constitucional, tendo, ao abrigo disposto no nº 3 do artigo 120º, usado da faculdade de sustentar a sua posição nos seguintes termos:

«1. É legalmente possível impugnar um ato administrativo da CNE, por força do disposto no artigo 20º, n.º 2 do CE, aprovando pela Lei n.º 92/V/99, de 8 de fevereiro, com a redação dada pela Lei n.º 56/VII/2010, de 9 de março.

2. Consideram-se atos administrativos, as deliberações dos órgãos da administração, que visam produzir efeitos práticos jurídicos na situação individual e concreta, conforme o disposto no art.º 8º do Decreto-Legislativo n.º 15/97, de 10 de novembro.

3. A Deliberação objeto do recurso não consubstancia uma deliberação no sentido da contratação de um staff de apoio, mas sim o sentido dos esclarecimentos a prestar corrente.

4. O recorrente pede nos articulados nºs 32 e 46 que seja declarada nula a deliberação em questão, e conclui formulando um pedido de anulação, ficando-se por perceber qual o vício que imputa à deliberação em questão, se a nulidade prevista no artigo 19º ou a anulabilidade prevista no artigo 20º do referenciado Diploma legal.

5. Por outro lado, o recorrente não alega quais são os seus direitos e interesses legalmente protegidos que são lesados com a Deliberação informativa ou de esclarecimento que lhe confere legitimidade para o presente recurso.

6. *Pelas razões supra, a CNE considera que não existe ato executório e definitivo passível de recurso, razões pelas quais o recurso deve ser rejeitado liminarmente por falta de objeto e de fundamentação de fato e de direito.*

Sem prescindir.

7. *Registamos, contudo, que a CNE sempre trabalhou com staff de apoio nas sucessivas eleições, a ponto de os custos com o pessoal contratado constituírem sempre parte significativa dos custos das eleições.*
8. *Os Delegados da CNE, em regra, um em cada Município, não são meros coadjuvantes da CNE, são os legais representantes da CNE nos respectivos círculos e, é do conhecimento do recorrente e da sociedade em geral, que todos os Delegados são coadjuvados a nível dos respectivos círculos eleitorais na operacionalização das eleições a nível local, traduzido na receção e distribuição e recolha dos materiais de votação, na organização das assembleias de votos e no acompanhamento do processo da votação e na fiscalização do processo de recenseamento eleitoral e de votação.*
9. *Alega o recorrente que a Constituição da República e o Código Eleitoral não conferem poderes à CNE para contratar staff de apoio e, no nosso ponto de vista, nem precisariam de o dizer, quando é certo que o Código Eleitoral estabelece no artigo 18º, nº 1, als a) e e), que a CNE, enquanto órgão superior da administração eleitoral pode e deve adotar todas as providências e promover as diligências necessárias à prossecução das suas atribuições e conformação das operações de recenseamento e de votação com a Lei.*
10. *Neste sentido e com vista a garantir as operações eleitorais e a logística adequadas à boa condução do processo, a CNE providencia pessoal de apoio adequado e em número suficiente, através de requisição prevista no artigo no artigo 22º, n.º 3 do CE e, de contratação pontual nos termos do art.º 23º/2 do Regimento da CNE, que salvaguarda a contratação temporária e para funções pontuais por parte da CNE.*

(...)

11. *Uma leitura possível do presente recurso seria a de que o recorrente pretende obstar que a CNE, através do seu pessoal de apoio recrutado, formado e credenciado para o efeito, esteja em todas as assembleias de voto no dia de votação, o que a ser verdade, a CNE não entende, na medida em que deveria ser o interesse de todos e, em particular, dos partidos políticos, que o processo no seu todo, e em particular, o dia de votação seja o mais organizado, sereno e com menos incidentes possíveis, propiciando a todos os eleitores uma escolha em liberdade.*
12. *A CNE considera que é necessário para o cabal desempenho das suas atribuições contratar o staff do apoio em todos os círculos eleitorais, que serão recrutados a nível local e, não obstante ser competência própria da CNE o processo de recrutamento, o mesmo é conduzido pelos Delegados e os representantes das candidaturas, sendo a lista final homologada a nível central, com a presença dos partidos políticos, à semelhança das anteriores eleições.*
13. *O que o recorrente pode não ter percebido é que o pessoal staff de apoio auxilia a CNE na prossecução das suas atribuições e trabalham sob ordem e supervisão direta dos Delegados da CNE, sendo que alguns são afetos à tarefa de fiscalização da votação, monitorando todo o espaço externo ao local onde funcionam as mesas até ao perímetro de 500 metros, mantendo a ordem na fila, garantindo a não aglomeração dos eleitores que já votaram, bem como dos representantes e simpatizantes das candidaturas, tentando evitar a tão conhecida prática designada “boca de urna”, reportando sempre que se justifique acontecimentos ao Presidente da mesa e à força de segurança, quando seja necessário.*
14. *Portanto, a função do staff ou pessoal de apoio nada tem a ver e nem se sobrepõe às funções de força de segurança ou da polícia nacional, que devendo assegurar a segurança dos edifícios onde funcionam as assembleias de voto, devem manter-se a uma distância não inferior a 50 metros do local onde funcionam as assembleias de voto.*

15. *O recorrente não especificou quais são os seus direitos e interesses legalmente protegidos, enquanto partido político e, eventualmente candidato, que foram ou serão lesados com a presença da CNE nas assembleias de voto e, consideramos que isso é essencial para justificar a pretensão de obstar a CNE de estar presente na assembleia de voto.*

Pelo exposto,

Não existe um ato administrativo executório passível de impugnação a nível do contencioso, razão pelas quais deve ser rejeitado o recurso.

Se assim não entender,

A contratação do staff de apoio e a respetiva afetação de tarefas deve ser considerada como competência própria da CNE, pelo que, o recurso deve ser julgado improcedente, com os fundamentos de fato e de direito avançados.

Certo que, V. Excelência, munidos de mais aturados critérios de decisão, melhor decidirão fazendo justiça.

6. Distribuídos os autos ao Relator por sorteio, este entendeu por bem, no dia 2 de setembro, solicitar à CNE elementos considerados relevantes para a formação da convicção dos juízes relativamente à matéria objeto do processo, designadamente o seguinte:
- Cópia do escrito dirigido à CNE, contendo o pedido de esclarecimento do PAICV relativo ao «staff de apoio» sobre o qual recaiu o registo de entrada nº 251/CNE/2020, de 21 de agosto;
 - Cópia do escrito da CNE remetido ao PAICV como resposta ao esclarecimento solicitado.

7. Prontamente, no dia 3 de setembro, a CNE, através da sua Ilustre Presidente, respondeu ao pedido do Tribunal Constitucional, colocando à sua disposição os seguintes documentos:

- Cópia do escrito dirigido à CNE, contendo o pedido de esclarecimento relativo ao «staff de apoio», registado sob o nº 251/CNE/2020, de 21 de agosto;
- A resposta dada pelo Plenário, através da Deliberação recorrida;
- Comprovativos das comunicações feitas ao PAICV, dando a conhecer a resposta que recaiu sobre o pedido de esclarecimento solicitado.

8. Na Deliberação que serviu de resposta ao PAICV, a CNE posiciona-se da seguinte forma:

«A Comissão Nacional das Eleições (CNE) recebeu um pedido de esclarecimento da Direção do PAICV, com o registo de entrada n.º 251/CNE/2020, de 21 de agosto de 2020, solicitando esclarecimentos sobre o staff de apoio da CNE.

Em concreto, a Direção do PAICV pretende saber “(...) se se prevê, novamente, utilizar esse “staff” e/ou “fiscais”, no processo eleitoral que se avizinha e, mais concretamente, nas Eleições Autárquicas de 2020, que terão lugar a 25 de outubro.” E solicita os seguintes esclarecimentos: “a) ao abrigo de que norma legal se prevê essa figura de «staff de suporte» e/ou «Fiscais do Processo Eleitoral»? b) com base em que norma legal e que critério são utilizados para recrutar esse “staff de suporte” e/ou «Fiscais do Processo Eleitoral»?”

Assim, analisando o pedido de esclarecimento, a CNE, ouvindo os representantes dos partidos políticos presentes, deliberou, por unanimidade dos seus membros, emitir o seguinte esclarecimento:

1. *A CNE é órgão superior da Administração Eleitoral, com jurisdição em todo o território nacional, competindo-lhe, de entre outras:*

- a) *Assegurar a liberdade e regularidade das eleições, o respeito pelos princípios fundamentais do processo eleitoral estabelecidos na Constituição, no Código Eleitoral e demais legislações, adotando para o efeito todas as providências necessárias [art. 18º/1 – al. a)];*
 - b) *Promover, organizar, dirigir e fiscalizar superiormente, nos termos do CE, as operações de constituição de assembleias de voto e de apuramento, nas eleições abrangidas no âmbito das suas atribuições [art. 18º/ - al.c)];*
 - c) *Fiscalizar e controlar as operações de recenseamento e de votação, adotando todas as providências e promovendo as diligências que assegurem a sua conformidade com a lei [art. 18º/1 – al. e)];*
 - d) *Criar uma bolsa de membros de mesa de voto, no país e no estrangeiro, construída por indivíduos idôneos, dotados de capacidade para dirigir as operações eleitorais [art. 18º/1 – al. g)];*
2. *Por força das suas atribuições, cabe à CNE prevenir a aglomeração excessiva de eleitores e possibilitar um ambiente de serenidade e tranquilidade junto das assembleias de voto, por forma a evitar qualquer forma de propaganda eleitoral, de pressão ou influência dos eleitores dentro das assembleias de voto e fora delas até à distância de 500 metros, comportamentos esses que, não obstante constituírem crime eleitoral, nos termos do artigos 205º do Código Eleitoral, têm vindo a serem praticados nas nossas eleições.*
3. *Tal desiderato, exige da instituição a capacidade de fiscalizar a tentativa de influência do sentido do voto dos eleitores à última hora, junto à assembleia de voto, pelos candidatos ou seus apoiantes e militantes, prática comumente designada de boca de urna.*
4. *Ora, sendo um órgão central constituído por 4 membros e um presidente, com jurisdição sobre o todo território nacional, e que durante o período eleitoral conta com 1 delegado para cada círculo eleitoral, seria impensável que a mesma pudesse desempenhar cabalmente as suas atribuições sem poder contratar pessoal de apoio.*

5. *No ciclo eleitoral de 2016, esta questão foi amplamente discutida durante as reuniões plenárias e contou com a anuência de todos os partidos políticos representados na CNE.*
6. *As Eleições Gerais dos Titulares dos Órgãos Municipais vão acontecer num contexto bastante especial, marcado pela pandemia do COVID – 19.*
7. *Nesse sentido, a CNE prevê a necessidade do reforço da fiscalização do perímetro dos 500 metros das assembleias de voto, tendo em vista não só a prevenção da “boca de urna”, como também, para a organização das filas, assegurando o distanciamento físico entre eleitores, a cedência de prioridade aos grupos de risco e à efetivação de outras medidas necessárias à mitigação do risco de contaminação e disseminação do vírus entre os eleitores.*
8. *Assim, a CNE pretende, nas Eleições Municipais de 25 de outubro de 2020, reforçar e melhorar o exercício das suas atribuições de fiscalização da votação e apuramento dos resultados, ao abrigo das normas supracitadas.*
9. *À semelhança das eleições de 2016, o processo de recrutamento do pessoal de apoio com vista a efetivar a atribuição de fiscalização cometida à CNE será feito tendo por base os critérios de formação em matéria eleitoral e da não participação política ativa, como forma de garantir a idoneidade, isenção e imparcialidade, compatíveis com a natureza das funções cometidas à Administração Eleitoral.*
10. *O Processo de recrutamento é feito a nível local entre os Delegados e os representantes dos partidos políticos e candidaturas concorrentes, para posterior homologação a nível do plenário da Comissão Nacional de Eleições.*

II. Fundamentação

A. Questão Prévia

A resposta dada ao PAICV, segundo a qual a CNE pretende constituir um staff para apoio na fiscalização das eleições municipais, encerra em si um ato administrativo?

1. Na resposta dada ao PAICV pela Comissão Nacional de Eleições, através da Deliberação nº 7/Eleições Municipais/2020, este órgão sustenta o seguinte : *«A CNE prevê a necessidade do reforço da fiscalização do perímetro dos 500 metros das assembleias de voto, tendo em vista não só a prevenção da “boca de urna”, como também, para a organização das filas, assegurando o distanciamento físico entre eleitores, a cedência de prioridade aos grupos de risco e a efetivação de outras medidas necessárias à mitigação do risco de contaminação e disseminação do vírus entre os eleitores. Assim, a CNE pretende, nas Eleições Municipais de 25 de outubro de 2020, reforçar e melhorar o exercício das suas atribuições de fiscalização da votação e apuramento dos resultados, ao abrigo das normas supracitadas. À semelhança das eleições de 2016, o processo de recrutamento do pessoal de apoio com vista a efetivar a atribuição de fiscalização cometida à CNE será feito tendo por base os critérios de formação em matéria eleitoral e da não participação política ativa, como forma a garantir a idoneidade, isenção e imparcialidade, compatíveis com a natureza das funções cometidas à Administração Eleitoral. O Processo de recrutamento é feito a nível local entre os Delegados e os representantes dos partidos políticos e candidaturas concorrentes, para posterior homologação a nível do plenário da Comissão Nacional de Eleições.*
2. Nesta resposta, para além de a CNE admitir que pretende recrutar um staff para a apoiar no reforço da fiscalização do perímetro dos 500 metros das assembleias de voto, onde tradicionalmente se aglomeram muitos eleitores e apoiantes dos partidos políticos, ressaltam duas preocupações fundamentais. A primeira preocupação é de ordem estrutural e tem a ver com a prevenção da chamada «boca de urna», fenómeno recorrente em eleições e que consiste num aglomerar de apoiantes de partidos políticos que tentam de alguma forma influenciar o sentido de voto dos eleitores ou dar esclarecimentos a pessoas em como votar nos seus candidatos; a segunda é de ordem conjuntural e relaciona-se com a resposta que o sistema social deve dar em termos de comportamentos sanitariamente corretos para que se contenha ou diminua o risco de propagação da epidemia do Covid -19 no processo que conduz à votação no dia das eleições municipais.

3. Antes de respondermos a esta questão, importa esclarecer o entendimento de ato administrativo. Começar-se-á pela sua noção legal e passar-se-á, posteriormente, para o seu tratamento doutrinário. Como se sabe, entre nós o conceito legal atual de ato administrativo encontra-se expresso no artigo 8º do Decreto-Legislativo nº 15/97, de 10 de novembro, que define o Regime geral de regulamentos e atos administrativos. Nele se diz que «consideram-se atos administrativos **«as decisões e deliberações dos órgãos da Administração Pública que, ao abrigo de normas de direito público, visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta»**. Esta definição corresponde a uma evolução, com base na Constituição de 1992, que introduziu a ideia de ato lesivo e levou à superação do anterior paradigma de ato administrativo como «ato definitivo e executório» que pontificou durante décadas entre nós por força do provecto Decreto-lei nº 14-A/83, de 22 de março, que estabelece o regime do contencioso administrativo. Assim, nos termos do artigo 5º do citado diploma *«os recursos ... têm por objeto a anulação, ou a declaração de nulidade ou de inexistência jurídica dos atos definitivos e executórios arguidos de incompetência, usurpação ou desvio do poder, vício de forma ou violação de lei ou regulamento»*. Desta evolução deu-se conta, não há muito tempo, o Supremo Tribunal de Justiça que, através do Acórdão nº 8/2015, de 16 de fevereiro, acentua o seguinte: *«determinado setor mais moderno da doutrina administrativa, vem defendendo o alargamento do objeto da impugnação contenciosa por forma a abranger os atos da Administração que sejam lesivos dos direitos dos particulares, ainda que tais atos possam não ser definitivos ou executórios»*.

No seu Curso de Direito Administrativo, o eminente Professor Português Diogo Freitas do Amaral define ato administrativo como um *«Ato jurídico unilateral praticado, no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz a decisão de um caso considerado pela Administração, visando a produção de efeitos jurídicos numa situação individual e concreta»*¹.

Também um seu eminente colega, Rogério Soares, da Escola de Coimbra, considera o ato administrativo como uma *«estatuição autoritária, relativa a um caso individual manifestada por um agente da Administração no uso de poderes de Direito*

¹ **Diogo Freitas do Amaral:** *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 3ª edição, Coimbra, 2016, p. 197.

*Administrativo, pela qual se produzem efeitos jurídicos externos, positivos ou negativos»*².

Mais recentemente, Vasco Pereira da Silva, partindo de um texto Constitucional semelhante ao cabo-verdiano, defende que são de afastar noções restritivas de ato administrativo seja ao nível substantivo, seja ao nível processual. Segundo ele, «não há que distinguir substantivamente os atos administrativos das «decisões executórias» ou dos «atos definitivos e executórios ou ainda- para usar a terminologia de inspiração alemã- os «atos reguladores» dos « não atos administrativos» (os quais também se podem chamar de [atos] «instrumentais» ou «auxiliares». Conclui dizendo que «atos administrativos são todos os que produzam efeitos jurídicos mas, de entre estes aqueles cujos efeitos forem suscetíveis de afetar, ou de causar uma lesão a outrem, são contenciosamente» impugnáveis...Impugnáveis «são todos os atos administrativos que em razão da sua situação, sejam suscetíveis de provocar uma lesão ou de afetar imediatamente posições subjetivas de particulares»³.

Neste sentido, a Constituição cabo-verdiana alcaçadora a direito fundamental do particular a possibilidade de «requerer e obter tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos legalmente protegidos, nomeadamente através da impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da forma de que se revistam» (alínea e) do artigo 245º).

Na Alemanha, o § 35 da Lei do Procedimento Administrativo) define ato administrativo (*Verwaltungsakt*) como: «*toda a disposição, decisão ou outra medida do poder público emitida por uma autoridade para regular um caso concreto, no âmbito do direito público, e que visa produzir diretamente efeitos jurídicos externos*».

Neste mesmo país, partindo da análise crítica do disposto na Lei do Procedimento administrativo, o juspublicista e administrativista, **Hartmut Maurer**, procurando uma definição mais precisa e compreensiva através da redução do termo «poder público», utilizado na citada Lei do Procedimento Administrativo, e de uma

² **Rogério Soares** : *Direito Administrativo*, Coimbra 1978, p. 76.

³ **Vasco Pereira da Silva** : «*Do Velho se fez Novo* »: *A Ação Administrativa Especial de impugnação de Atos Administrativos*, in **Vasco Pereira da Silva** (Coordenação) : *Temas e Problemas de Processo Administrativo*, 2ª edição, Lisboa 2011, p. 59.

acentuação mais nítida da delimitação da edição de um ato administrativo em confronto com o contrato administrativo, oferece-nos um conceito curto e pregnante de ato administrativo nas seguintes palavras: «A regulação jurídico-administrativa unilateral de um caso individual por uma autoridade com efeito externo»⁴.

4. Na sustentação da sua posição, a CNE alega que não se está perante um ato definitivo e executório e diz que o ato de recurso deve ser rejeitado liminarmente por falta de objeto e de fundamentação de facto e de direito.
5. Todavia, como se viu o conceito constitucional e legal de ato administrativo ultrapassa o paradigma de ato definitivo e executório, que durante décadas dominou a dogmática do Direito Administrativo nos países de língua portuguesa muito por graça do labor teórico e doutrinário do Professor Marcello Caetano. Segundo este conceituado jurista, entendia-se por ato definitivo «a resolução final que define a situação jurídica da pessoa cujo órgão se pronunciou ou de outra que com ela está ou pretende estar em relação administrativa»⁵, sendo atos não definitivos «*aqueles que não contenham resolução final ou que não definam situações jurídicas*»⁶. Já ato executório seria «*o ato administrativo que obriga por si e cuja execução coerciva imediata a lei permite independentemente de sentença judicial*»⁷.
6. No caso em apreço parece que a Deliberação não se pode confundir com uma simples resposta a um pedido de esclarecimento de um partido político proponente de candidaturas e, portanto, sujeito do direito eleitoral e também sujeito da democracia⁸, nem pode ser vista como uma mera intenção inconsequente de praticar um ato. A deliberação encerra, pelo contrário, uma tomada de decisão da CNE no sentido da contratação temporária de pessoal para a ajudar «a efetivar a atribuição de fiscalização» que lhe é cometida», em especial no combate ao fenómeno da «boca de urna», por um lado, e «na organização das filas, assegurando o distanciamento físico entre os eleitores, a cedência de prioridade aos grupos de risco e a efetivação

⁴ Hartmut Maurer: *Verwaltungsrecht*, 12ª edição, Munique, 1999, p. 180.

⁵ Marcello Caetano: *Manual de Direito Administrativo*, 10ª edição, Coimbra 1982, p. 443.

⁶ Ibidem.

⁷ Marcello Caetano, ob. cit., p. 447.

⁸ São sujeitos da democracia os cidadãos, os partidos políticos e os grupos de cidadãos, nomeadamente.

de outras medidas necessárias à mitigação do risco de contaminação e disseminação do vírus [do Covid – 19] entre os eleitores».

Esta deliberação provém de um órgão da Administração Pública, mais propriamente do órgão superior da Administração Eleitoral nos termos do artigo 96º da Constituição e do artigo 10º do Código Eleitoral.

Este órgão da Administração Eleitoral invoca normas de Direito Público, e mais concretamente, normas de Direito Eleitoral para a prática da deliberação.

A deliberação aponta para o recrutamento de pessoas para exercer funções de fiscalização eleitoral e produz efeitos numa situação individual e concreta, designadamente ao visar as próximas eleições municipais que vão decorrer dentro de pouco mais de um mês, a 25 de outubro.

Não há dúvida de que a decisão de recrutar e empregar durante as eleições pessoas para fiscalizar a votação *latu senso* e combater a «boca de urna» é suscetível de afetar num primeiro momento a posição jurídica dos eleitores e dos candidatos e a liberdade de voto dos eleitores e candidatos de um partido que votam numa dada assembleia de voto, caso a sua liberdade de voto e a liberdade de ir e vir (= circulação) sejam eventualmente postas em causa por elementos de um staff que não tenha sido constituído em termos legais. Num segundo momento, ficam igualmente atingidos os partidos que, enquanto proponentes de candidatura, são titulares não apenas do direito de apresentação de candidaturas, mas de um leque vasto de direitos estabelecidos na Constituição e na Lei Eleitoral, tais como o direito a participar livremente nas eleições e de concorrer para a formação da vontade política no Estado através dos seus membros e dirigentes.

Está-se, assim, perante um ato potencialmente lesivo de direitos dos partidos políticos e dos seus candidatos. Este potencial de lesividade torna-se mais perceptível quando se tem em conta que a CNE não só reafirma o propósito de criação do corpo de colaboradores, como também reconhece que no passado recrutou agentes para apoiar na sua ação. Mas, mais importante do que isto é o facto de ela ter já

aparentemente desencadeado os procedimentos internos para o seu recrutamento, a acreditar nos anúncios colocados recentemente na comunicação social.

Concluímos, pois, que se está perante um ato administrativo potencialmente lesivo cujo objeto é precisamente a nomeação de um corpo de apoio (staff) para fiscalizar o processo eleitoral e particularmente combater a chamada «boca de urna».

B. Questões de admissibilidade

Antes de analisarmos as questões de mérito colocadas, impõe-se responder às questões quanto aos pressupostos da intervenção do Tribunal no caso concreto: a competência, a legitimidade e tempestividade.

1. No que diz respeito à *competência* há que considerar o seguinte. Em primeiro lugar, a Constituição da República, em normativo genérico estabelece no artigo 215º que o Tribunal Constitucional é o tribunal ao qual compete, especialmente, administrar a Justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, designadamente, no que se refere a jurisdição em matéria de eleições..., nos termos da lei (alínea c) do nº 1 do artigo 215º). Em segundo lugar, o Código Eleitoral, no seu artigo 20º, nº 1, dispõe, concretizando, o seguinte: «*Das deliberações da Comissão Nacional de Eleições em matéria de processo eleitoral, que não sejam tomadas como assembleia de apuramento, cabe recurso contencioso para o Tribunal Constitucional...*». Em terceiro lugar, a Lei nº 56/VI/2005, de 28 de fevereiro (LTC), prevê no artigo 120º a possibilidade de recursos de atos da administração eleitoral, estipulando que «*a interposição de recurso contencioso de deliberações da Comissão Nacional de Eleições faz-se por meio de requerimento apresentado nessa Comissão, contendo a alegação do recorrente e a indicação das peças de que pretende certidão*». 2. *O prazo para a interposição do recurso é de dois dias, a contar da data do conhecimento pelo recorrente da deliberação em causa.* 3. *A Comissão Nacional de Eleições remeterá imediatamente os autos, devidamente instruídos ao Tribunal Constitucional, podendo sustentar a sua posição...*

Assim, pode-se concluir que o Tribunal Constitucional é o órgão competente para decidir do recurso da Deliberação em questão. Para outros desenvolvimentos remete-

se para o Acórdão nº 7/2018 («*Joaquim Jaime Monteiro v. CNE – Recurso de deliberação da CNE* »).

2. A segunda questão a se colocar, em sede de admissibilidade, é a da *legitimidade*, isto é, em abstrato, a questão do poder que permite ao sujeito processual dirigir a pretensão formulada ou a defesa que contra esta possa ser feita. No caso em apreço, estamos perante um partido político e sujeito da democracia que pode ser afetado nos seus direitos por uma deliberação no sentido da criação de um corpo de agentes para, eventualmente, à margem da lei, fiscalizar o processo de votação.

Em Cabo Verde, o papel dos partidos políticos está normativamente bem vincado na Constituição da República, na Lei nº 102/V/99, de 19 de abril, que estabelece o regime jurídico dos partidos políticos, no Código Eleitoral, no Regimento da Assembleia Nacional, de 21 de junho de 2018, e no Estatuto do Direito de Oposição Democrática, aprovado pela Lei nº 3/IV/91, de 4 de julho.

Nos termos do artigo 2º da citada Lei dos Partidos Políticos, estes são concebidos como «*associações de cidadãos, de caráter permanente, âmbito nacional e constituídas com o objetivo fundamental específico de participar democraticamente na vida política do país e de concorrer , de acordo com as leis constitucionais e com os seus estatutos e programas publicados, para a formação e expressão da vontade política do povo e para a organização do poder político, intervindo no processo eleitoral mediante a apresentação de candidaturas*».

A Ciência Política costuma atribuir-lhes várias funções, de que se destacam as seguintes : A função finalística ou de orientação; a função de articulação e de agregação de interesses sociais; a função de mobilização e socialização dos cidadãos e finalmente a função de recrutamento da elite política⁹.

⁹ **Klaus von Beyme**: *Parteien in westlichen Demokratien*, 2ª edição, Munique, 1984, p. 25. O autor português **Marcelo Rebelo de Sousa** chega a admitir nove funções dos partidos políticos, distinguindo as funções essencialmente políticas das essencialmente administrativas. Cfr. **Marcelo Rebelo de Sousa**: *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, p. 444 e segs.

Em Cabo Verde, os partidos políticos detêm o monopólio de apresentação das candidaturas nas eleições legislativas e compartilham este mesmo poder nas autárquicas com os grupos de cidadãos eleitores, embora tradicionalmente sejam na prática preponderantes em relação a estes últimos.

O papel dos partidos nas eleições é realçado na Lei dos Partidos Políticos, particularmente, quando na própria noção de partido se refere que **intervêm «no processo eleitoral através da apresentação de candidaturas»**. Ora, no tocante a esta intervenção não se pode deixar de notar dois aspetos: primeiro, a intervenção no processo eleitoral tem de ser feita no quadro da Constituição e da lei; segundo, as decisões respeitantes à participação eleitoral que violem a Constituição e as leis e afetem a participação dos candidatos, dos eleitores e das entidades serventuárias dos partidos políticos, tais como, os seus delegados e mandatários, são suscetíveis de afetar o legítimo interesse dos partidos políticos em participar livremente nas eleições.

O princípio da liberdade de participação nas eleições diz respeito aos partidos políticos, mas também aos seus candidatos, mandatários e delegados e, em geral, aos eleitores que os apoiem.

3. No que respeita ao pressuposto da *tempestividade* há que notar, antes de mais, que existe uma discrepância quanto ao prazo para a interposição do recurso em duas *sedes da matéria*. Enquanto o número 2 do artigo 120º da LTC dispõe que o prazo é de dois dias, o nº1 do artigo 20º do Código Eleitoral fixa esse prazo em três dias. Entretanto, o Tribunal Constitucional considerou que não obstante a Lei que regula a sua própria organização e funcionamento (LTC) ser lei especial, se deve preferir o disposto no nº 1 do artigo 20º do Código Eleitoral, por se tratar de uma disposição mais favorável ao recorrente « *no âmbito de um sistema destinado a adotar a interpretação das normas processuais que mais » o favoreça «e que leve à adoção de interpretações que conduzam a decisões de mérito atribuindo o devido efeito irradiador de uma norma de direito, liberdade e garantia, neste caso o direito de acesso aos tribunais¹⁰».*

¹⁰ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 7/ 2018.

Como se pode colher dos autos, o recorrente foi notificado da Deliberação atacada a 27 de agosto de 2020. O recurso deu entrada na Comissão Nacional de Eleições no dia 29, pelo que é tempestivo.

C. Questões de Fundo

CA. A Comissão Nacional de Eleições (CNE) tem competência constitucional ou legal para contratar temporariamente um corpo de colaboradores para a ajudarem na missão de fiscalização das eleições?

1. A Constituição da República prevê em sede da Parte IV, relativa ao exercício do Poder Político, a Comissão Nacional de Eleições, que é definida como órgão superior da administração eleitoral cuja organização, composição, competência e funcionamento são regulados por lei (artigo 96º). Concretizando e desenvolvendo o disposto na Constituição, o Código Eleitoral vem dizer, no artigo 10º, que «a CNE é o órgão superior da administração eleitoral com as competências definidas neste Código e demais legislação», e no artigo 11º, sob o título «natureza», que a CNE é um órgão independente e permanente que funciona junto da Assembleia Nacional. Fica claro que a CNE não é um órgão de soberania, nem tampouco um órgão constitucional, embora previsto no texto da Lei Fundamental. É sim um órgão administrativo independente¹¹.

2. Cabo Verde é um Estado constitucional de Direito (artigos 2º e 3º da Constituição). No nº 2 do artigo 3º da Constituição se colhe que «*O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática, devendo respeitar e fazer respeitar as leis*». No nº 3 do mesmo artigo estipula que «*as leis e os demais atos do Estado, do poder local e dos entes públicos em geral só serão válidos se forem conformes à Constituição*». Vê-se, pois, que deste artigo decorrem dois princípios: o princípio da constitucionalidade e o da legalidade.

¹¹ Sobre o facto de a CNE fazer parte da Administração Independente com incidência na proteção dos direitos fundamentais, cfr. **Mário Silva**: *Constituição, Estado Regulador e Administração Independente*, in : **José Pina Delgado/Mário Ramos Pereira Silva** : *Estudos em Comemoração do XX Aniversário da Constituição da República de Cabo Verde*, Praia, 2013, p. 220 e seg.

O princípio da legalidade, para além do disposto na Constituição, encontra a sua expressão numa noção legal prevista no artigo 5º do Decreto-Legislativo nº 2/95, de 20 de junho, que define o Regime Jurídico Geral de Organização e Atividade da Administração. O citado artigo prescreve que *«a administração Pública deve atuar em conformidade com a Constituição e demais leis, dentro dos limites dos poderes que estejam atribuídos aos seus órgãos e de acordo com os fins para que os mesmos poderes lhes foram confiados»*.

3. O texto constitucional não chega a organizar a competência da Comissão Nacional de Eleições. Pelo contrário, a definição das competências da CNE é remetida para a lei. Por esta razão, a competência da CNE, por força de remissão constitucional, está prevista no Código Eleitoral e em especial no seu artigo 18º, que consagra o essencial da intervenção deste órgão no processo eleitoral.
4. Procurando responder à pergunta quanto a saber se a CNE dispõe de uma competência constitucional para nomear um staff de fiscalização das eleições é óbvio que esta competência não está prevista na Constituição, uma vez que, como se viu, esta não chega ao ponto de consagrar os poderes da CNE, contentando-se apenas com a definição deste órgão (artigo 96º) e com o estabelecimento da competência para praticar o ato designativo dos seus membros, que cabe à Assembleia Nacional, nos termos da alínea d) do nº 1 do artigo 181º da CRCV.
5. Sendo certo que não existe um preceito constitucional que autorize diretamente a CNE a praticar o ato aqui sindicado, importa averiguar, em primeiro lugar, se existe alguma norma legal expressa de competência que permita à CNE criar esse tal staff, isto é um corpo pontual para a fiscalização das eleições e o combate à assim chamada «boca de urna».

Do vasto leque de competências legais da CNE, *prima facie*, não parece existir qualquer competência explícita deste órgão para a nomeação ou o recrutamento de um corpo de agentes para proceder à fiscalização das eleições, incluindo o combate à chamada «boca de urna».

Olhando para o quadro de poderes reconhecidos à CNE poderiam entrar em linha de conta os poderes previstos nas alíneas a) , e) e g) do nº 1 do artigo 18º.

A alínea a) do nº 1 do artigo 18º estabelece que compete à Comissão Nacional de Eleições *«assegurar a liberdade e regularidade das eleições, a igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas e o respeito pelos demais princípios fundamentais do processo eleitoral, estabelecidos na Constituição, deste Código e demais legislação, adotando todas as providências necessárias»*.

Contrariamente ao sugerido pela CNE, deste artigo não parece resultar um qualquer comando explícito no sentido da criação de um corpo de agentes para a fiscalização das eleições, matéria tão sensível que é normalmente regulada com bastante detalhe e rigor pelo legislador.

A alínea e) do nº 1 do citado artigo estatui, por seu turno, que compete ao órgão superior e independente da Administração Eleitoral *«fiscalizar e controlar as operações ...de votação, adotando providências e promovendo diligências que assegurem a sua conformidade com a lei»*. Também daqui não parece, à primeira vista, resultar um qualquer comando no sentido da criação de um corpo de agentes fiscalizadores da votação.

6. Impõe-se, no entanto, perguntar à luz da *doutrina dos poderes implícitos*, se alguma das alíneas do artigo 18º consideradas não consagra um poder implícito para a criação de estruturas de apoio que habilitem a Comissão Nacional de Eleições enquanto órgão administrativo independente a prosseguir as suas funções com maior eficácia. Para tanto, há que, antes de mais nada, clarificar o sentido do instituto jurídico de «poder implícito, entendido este como *«um poder que é razoavelmente necessário e apropriado para realizar os fins de um poder expressamente atribuído»*¹².

A doutrina de poder implícito, como se sabe, parece encontrar, pelo menos historicamente, a sua sede de aplicação preferencialmente a nível do Direito Constitucional e do Direito Internacional Público. Como instituto, o poder implícito foi admitido amplamente desde o momento em que o Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América estabeleceu a doutrina no caso *McCulloch v. Maryland* relatado

¹² É este o sentido apresentado pelo *Merriam Webster's Dictionary of Law*. Springfield, Massachusetts.

pelo Presidente do Supremo Tribunal (Chief Justice), John Marshall, há dois séculos (em 1819)¹³. Neste caso, tratava-se de saber se o Congresso tinha o poder de criar um banco, apesar de tal não estar previsto na Constituição. O juiz respondeu que sim combinando a chamada «*necessary and proper clause*», prevista no §18 da secção VIII do artigo I da Constituição dos Estados Unidos¹⁴ com normas atributivas de poderes específicos ao Congresso, tendo assinalado a seguinte regra : «*Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution, are constitutional*» [«Caso o fim seja legítimo, recaia no âmbito da Constituição, então todos os meios que sejam apropriados, sejam manifestamente idóneos em relação ao fim, que não sejam proibidos, mas sim coerentes com a letra e o espírito da Constituição, serão constitucionais»] . Nesta base, se considera, então, que atos do Congresso são válidos desde que contenham uma relação razoável com um poder enumerado do governo (no sentido amplo do termo *government* em inglês, que se não se restringe ao órgão executivo).

7. No círculo de cultura jurídica dos Países de Língua Portuguesa também se admite os poderes implícitos. O Professor Jorge Miranda, da Universidade de Lisboa, por exemplo, sustenta que «*poderes implícitos são admissíveis na justa medida em que sejam autenticamente poderes implícitos; na medida em que, por via da interpretação, possam fazer-se entroncar ou derivar de poderes explícitos; ... desde que não redundem em aumentar a posição de um órgão em detrimento de outro*». ¹⁵
8. No Direito Internacional Público tem-se discutido a figura de poderes implícitos no âmbito da interpretação de tratados internacionais e em particular dos tratados constitutivos das organizações internacionais. Tal acontece porque, embora de acordo com a teoria dos poderes atribuídos as organizações internacionais carecem

¹³ Cfr. **Gary Hartman/Roy M. Mersky/Cindy L. Tate**: *Landmark Supreme Court Cases. The Most influential Decisions of the Supreme Court of the United States*, Nova Iorque, 2007, pp. 499-501.

¹⁴ A cláusula aqui referida («*necessary and proper clause*») estipula que cabe ao Congresso «*aprovar todas as leis que sejam necessárias e adequadas para executar os poderes antecedentes, e todos os outros poderes atribuídos por esta Constituição ao Governo dos Estados Unidos ou a qualquer departamento ou titular (officer) dele*».

¹⁵ Cfr. Anotação de Jorge Miranda ao artigo 110º, in Jorge Miranda/ Rui Medeiros : *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, Lisboa 2018, p. 283.

de uma base jurídico-convencional para a sua atuação, nunca é possível desenvolver um catálogo exaustivo e fechado dos poderes de uma organização internacional. De modo que, com frequência se recorre quer a poderes implícitos, quer a poderes derivados do costume internacional¹⁶. Três exemplos podem elucidar a problemática dos poderes implícitos: dois referem-se a assuntos no âmbito das Nações Unidas e o terceiro diz respeito às Comunidades Europeias.

No primeiro exemplo, o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) aceitou a teoria dos poderes implícitos quando teve de decidir o chamado *Caso Bernadotte*. Na altura o TIJ fora confrontado com a questão de saber se as Nações Unidas tinham a capacidade para apresentar uma queixa internacional em relação a danos causados à organização e à vítima ou a pessoas legitimadas por esta. Então, o Tribunal concluiu que sob a égide do Direito Internacional deve-se considerar que a Organização tem os poderes que, embora não previstos na Carta, são conferidos com base nela por implicação necessária, enquanto essenciais ao desempenho das suas obrigações¹⁷. No segundo caso, tem-se argumentado que, embora a Carta das Nações Unidas nos termos da sua letra não reconheça ao Secretário-Geral nada mais do que executar as decisões dos órgãos, este último teria, contudo, uma certa margem de ação para agir autonomamente em prol da manutenção da paz, que é considerada o objetivo principal da Carta das Nações Unidas, a menos que a sua atividade seja limitada de forma clara e inequívoca¹⁸. Vozes conceituadas do DIP têm defendido, e bem, que uma eventual interpretação extensiva dos poderes neste caso não deve ir contra a letra e também contra limites expressos definidos, uma vez que tal poderia atentar contra o princípio *pacta servanda sunt*¹⁹. No terceiro caso, em relação às antigas Comunidades Europeias, cujas funções se assemelhavam a funções do Estado, se afirma que para o «fortalecimento e consolidação dos seus poderes se desenvolveu» a doutrina dos poderes implícitos, tendo o Tribunal de Justiça tido a ocasião de se pronunciar sobre o assunto no seu Acórdão de 29 de novembro de 1956. Este órgão de Justiça da atual União Europeia expôs a sua posição nos seguintes termos: « O

¹⁶ Sobre estas considerações e a diferença entre os poderes implícitos e os poderes consuetudinários, enquanto bases da atuação das organizações internacionais, cfr. **Henry G. Schermers / Niels M. Blokker: International Institutional Law**, 3ª edição revista, Haia, Londres e Boston, 2001, p. 158 e segs.

¹⁷ Cfr. ICJ, Report, at 182.

¹⁸ Sobre isso cfr. **Karl Doehring: Völkerrecht**, Heidelberg 1999, p. 167.

¹⁹ Ibidem.

Tribunal, sem se entregar a uma interpretação extensiva considera como legítima a aplicação de uma regra de interpretação geralmente reconhecida, não só no Direito Internacional, mas também no direito interno, segundo a qual os preceitos de um tratado internacional ou de uma lei integram ao mesmo tempo regras que se não existissem os tornariam sem sentido ou levariam a que não pudessem ser implementados de forma racional e conforme aos seus objetivos.» Nesta base, os órgãos das Comunidades Europeias foram considerados competentes para tomarem todas as providências requeridas para a execução completa e eficaz de uma competência que lhes foi atribuída²⁰.

9. Embora a matéria dos poderes implícitos possa conhecer alguma especificidade decorrente de entendimentos mais ou menos estritos do princípio da legalidade e da enumeração de competências no âmbito da Administração Pública [por contraposição ao assunto com referência ao poder legislativo], a verdade é que não se alcança razão nenhuma suficiente para se afastar a aplicação da doutrina de poderes implícitos na análise da questão em apreço.
10. Sem se referir a poderes implícitos a CNE não deixa de, na sustentação da sua dought decision perante o Tribunal Constitucional, se reportar ao assunto, quando diz o seguinte : *«Alega o recorrente que a Constituição da República e o Código Eleitoral não conferem poderes à CNE para contratar staff de apoio e, no nosso ponto de vista, nem precisariam de o dizer, quando é certo que o Código Eleitoral estabelece no artigo 18º, nº 1, als a) e e), que a CNE, enquanto órgão superior da administração eleitoral pode e deve adotar todas as providências e promover as diligências necessárias à prossecução das suas atribuições e conformação das operações de recenseamento e de votação com a Lei. » E acrescenta ainda o seguinte: «Neste sentido e com vista a garantir as operações eleitorais e a logística adequadas à boa condução do processo, a CNE providencia pessoal de apoio adequado e em número suficiente, através de requisição prevista no artigo no artigo 22º, n.º 3 do CE e, de contratação pontual nos termos do art.º 23º/2 do Regimento da CNE, que salvaguarda a contratação temporária e para funções pontuais por parte da CNE.*

²⁰ **Klaus Stern:** *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I, 2ª edição, Munique, 1984, p. 531.

Mais adianta a CNE que ela considera « *que é necessário para o cabal desempenho das suas atribuições contratar o staff do apoio em todos os círculos eleitorais, que serão recrutados a nível local e, não obstante ser competência própria da CNE o processo de recrutamento, o mesmo é conduzido pelos Delegados e os representantes das candidaturas, sendo a lista final homologada a nível central, com a presença dos partidos políticos, à semelhança das anteriores eleições.*» Finaliza, dizendo que « *a função do staff ou pessoal de apoio nada tem a ver e nem se sobrepõe às funções de força de segurança ou da polícia nacional, que devendo assegurar a segurança dos edifícios onde funcionam as assembleias de voto, devem manter-se a uma distância não inferior a 50 metros do local onde funcionam as assembleias de voto.*».

11. Olhando para o elenco de competências atribuídas a CNE no âmbito do artigo 18º, ressalta logo o facto de haver em qualquer das alíneas a) e e) desse artigo citado *uma cláusula* que legitima aquele órgão superior da Administração Eleitoral a adotar determinadas providências ou diligências. Assim, na alínea a) se diz que compete à CNE:

- Assegurar a liberdade e regularidade das eleições;
- Assegurar a igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas;
- Assegurar o respeito pelos demais princípios fundamentais do processo eleitoral, estabelecidos, deste Código e demais legislações.

E a concluir a atribuição de competência nesta alínea, se diz : «**adotando todas as providências necessárias**». Significa isto que a CNE pode aprovar medidas com vista à execução destas competências previstas na alínea a) para assegurar designadamente a liberdade e a regularidade das eleições.

Já na alínea e) do mesmo artigo o legislador atribui à CNE a competência, nomeadamente para fiscalizar as operações de votação, «**adotando providências e promovendo diligências que assegurem a sua conformidade com a lei**».

Considerando que o recrutamento de pessoal de apoio visa garantir um suporte a CNE para em todo o território nacional poder acompanhar as operações de votação

e fiscalizá-las com vista a garantir não só a liberdade e a regularidade das eleições, mas também a igualdade de tratamento das candidaturas e o respeito pelos princípios do direito eleitoral em geral, nada parece obstar a que a CNE possa recrutar colaboradores, como de resto acontece com outras instituições que se regem pelo direito da Função Pública, designadamente os institutos públicos. Os fins prosseguidos pela CNE são legítimos, estão previstos na Constituição e na lei. E o meio escolhido - dotação de recursos humanos adequados - é seguramente idóneo e necessário para que a CNE realize a sua missão definida no Código Eleitoral. Importa referir, entretanto, que esta competência implícita da CNE, como é óbvio, não põe em causa o disposto no artigo 100º da Constituição quanto ao direito (!) das candidaturas de fiscalizarem as operações de votação e de apuramento dos votos através dos delegados que nomearem para cada eleição.

12. Naturalmente, que a CNE não pode atribuir aos colaboradores qualquer tarefa que ponha em causa a competência de outros órgãos, designadamente daqueles que têm a missão de prevenir e dar combate à criminalidade, incluindo a criminalidade no âmbito das eleições.

13. Conclui-se dizendo que a Comissão Nacional de Eleições *tem competência legal para contratar temporariamente um corpo de colaboradores para a ajudarem na missão de fiscalização das eleições.*

14. Alega ainda o recorrente que *a decisão da CNE « teria que revestir a forma de Deliberação, como constante da Deliberação que aprovou o Regimento da CNE (BO nº 2, I série de 14 de Janeiro de 2008) e não uma “deliberação” em resposta a uma solicitação de um partido político», que no seu entender se assemelha a uma nota ou carta. Sustenta ainda que por não se ter verificado a existência de uma «Deliberação» (com maiúscula), a Deliberação nº 07/Eleições Municipais/2020), teria ficado inquinada de vício de forma, o qual deve ser declarado.*

15. Acontece que não há aqui uma paridade de situações entre a Deliberação que aprova o regimento da CNE e outras deliberações, designadamente a que corre com a referência «*Deliberação nº 07/Eleições Municipais/2020*». Com efeito, ao abrigo da alínea h) do nº 1 do artigo 269º são obrigatoriamente publicados no jornal oficial da

República de Cabo Verde, sob pena de ineficácia jurídica: os regimentos de todos os órgãos colegiais previstos na Constituição. Sendo a CNE um órgão colegial previsto na Constituição, tal implica que o seu regimento, enquanto ato regulador da sua organização e funcionamento, é obrigatoriamente publicado no boletim oficial. Já outros atos de natureza administrativa não têm necessariamente de ser publicados. Efetivamente, segundo o disposto no nº 4 do artigo 9º do Decreto-Legislativo nº 15/97, de 10 de novembro, «a publicidade do ato administrativo só é obrigatória quando exigida por lei».

16. No entanto, o Regimento da CNE prevê a forma dos seus atos, diferenciando em deliberação, recomendação, parecer e informação (artigo 11º do Regimento). Dispõe ainda que as deliberações e os pareceres são publicados na I Série do Boletim Oficial da República de Cabo Verde (artigo 12º). A CNE entende como deliberação «a tomada de decisão, com caráter vinculativo, sobre uma matéria trazida à reunião e cuja resolução» lhe compete.
17. Como o regimento não é lei, é duvidoso que o ato ora sindicado deva ser obrigatoriamente publicado no B.O. Assim, não nos parece que haja aqui também um vício de forma, pelo menos no sentido afirmado pelo ilustre recorrente.
18. O recorrente alega ainda que ao decidir pela criação de um corpo de colaboradores para fiscalizar as eleições e combater a chamada «boca de urna» a Comissão Nacional de Eleições (CNE) viola o disposto nos artigos 10º, 18º, nºs 1, 3 e 8 do artigo 27º.
19. Vejamos, por isso, antes de mais, o que dispõem estes artigos.
20. O artigo 10º não é mais do que um artigo definatório que diz o seguinte: «A Comissão Nacional de Eleições é o órgão superior da administração eleitoral, com as competências definidas neste Código e demais legislação. A referência a demais legislação inclui, designadamente a Lei nº 91/VIII/2015, de 1 de junho, que define o regime do referendo, e, porventura, a Lei do Tribunal Constitucional que prevê uma ou outra competência da CNE designadamente no âmbito da sua intervenção processual (artigos 120º e 121º da LTC). Ora, o recorrente não argumenta

especificamente em como é que este artigo é violado. Certo é que não se nos afigura haver aqui qualquer violação do disposto no artigo em causa.

21. Quanto ao artigo 18º o que se pode reafirmar é que, com base numa leitura dos poderes que contempla a dimensão dos poderes implícitos, a CNE encontra adequada base normativa que a habilita a criar um corpo de colaboradores para fiscalizar as eleições e prevenir e evitar a chamada «boca de urna». Assim, a alínea a) do nº 1 do artigo 18º permite a CNE adotar todas as providências necessárias para assegurar a liberdade e regularidade das eleições, designadamente. Além disso, como já se viu, a alínea e) do nº 1 do artigo 18º autoriza a mesma instituição a adotar providências e a promover diligências que assegurem a conformidade das operações de votação com a lei.
22. Pelo que se conclui não haver também aqui qualquer ilegalidade.
23. O artigo 27º reporta-se ao estatuto dos delegados. Não se vislumbra igualmente aqui qualquer violação.

CB. Ao decidir pela criação de um corpo de colaboradores para fiscalizar as eleições e combater a chamada «boca de urna» a Comissão Nacional de Eleições (CNE) estará a violar a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional para legislar sobre direitos, liberdades e garantias e, eventualmente, também a competência daquele órgão para a definição do regime geral das forças de segurança?

1. O recorrente sustenta que o facto de a CNE pretender criar o staff de apoio para a fiscalização das eleições é suscetível, nomeadamente, de violar o disposto nas alíneas a) e l) do nº 1 do artigo 177º e ainda o preceituado no artigo 205º do CE e 244º da Constituição e o Decreto-Lei nº 39/2007, de 12 de novembro.
2. Parece-nos, todavia, que em relação à competência legislativa da Assembleia Nacional o que aqui é mais importante e, portanto, preferencialmente sindicável é a questão da competência da Assembleia Nacional para legislar sobre eleições, embora as eleições tenham necessariamente a ver com direitos, liberdades e garantias,

designadamente os de participação política, liberdade de expressão, de reunião, manifestação, etc. Ora, esta competência recai não no âmbito do artigo 177º, mas sim no âmbito do artigo 176º, que diz respeito a uma reserva mais forte que é a da competência absolutamente reservada da Assembleia Nacional. Com efeito, a Constituição da República dispõe que compete à Assembleia Nacional fazer leis exclusivamente sobre as seguintes matérias: «*eleições e estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e das autarquias locais ...*». Ora, quando a CNE pretende criar um corpo de servidores para fiscalizar as eleições e dar combate ao fenómeno da «boca de urna» ela está a cumprir o disposto na lei que foi aprovada pela Assembleia Nacional no exercício da sua competência prevista na alínea i) do artigo 176º.

3. O ilustre recorrente sustenta a sua posição no sentido de que se estará a colocar um problema que, de algum modo, diz respeito ao regime geral das forças de segurança que configura uma matéria da competência relativamente reservada à Assembleia Nacional, sendo certo que esta também tem competência para ela própria desenvolver um regime geral (alínea l) do nº 1 do artigo 177º, em conjugação com a alínea b) do artigo 175º e a alínea a) do nº 2 do artigo 184º da CRCV). Assim, o combate à «boca de urna» é uma questão que releva mais da polícia nacional, que é uma corporação permanente e com autoridade ancestral reconhecida, do que de «um staff» pontual. Vejamos a questão.

A «boca de urna» consiste em boa parte naquilo que o Código Eleitoral chama de «propaganda proibida no dias das eleições». Com efeito, o artigo 295º do Código dispõe o seguinte : «*1. Quem, no dia das eleições, fizer propaganda eleitoral por qualquer meio, será punido com pena de multa até cem dias. 2. Quem, no dia das eleições, fizer propaganda em assembleia de voto ou nas suas imediações até quinhentos metros, será punido com pena de prisão até seis meses ou com pena de multa até um ano*».

Estamos aqui perante uma atividade que é tipificada como ilícito criminal, punido pelo Código Eleitoral. Ora, a prevenção e o combate a este tipo de criminalidade também fazem parte das obrigações gerais da polícia. Para se confirmar isto, basta ter-se em devida conta não só o que estabelece a Constituição da República no que diz respeito às funções da Polícia, como também a Orgânica da Polícia Nacional,

aprovada pelo Decreto-Lei nº 39/2007, de 12 de novembro. Com efeito, a Constituição da República determina no número 1 do artigo 244º que *«a polícia tem por funções defender a legalidade democrática, prevenir a criminalidade e garantir a segurança interna, a tranquilidade pública e o exercício dos direitos dos cidadãos»*. Do seu lado, o referido Decreto-Lei nº39/ 2007, de 12 de novembro, estipula de forma mais ampla a missão da Polícia Nacional, retomando *expressis verbis* o nº 1 do artigo 244º da Constituição e acrescentando outros aspetos de que merece ser salientado, na perspetiva do caso vertente, o seguinte : *«manter e restabelecer a segurança dos cidadãos e da propriedade pública ou privada, prevenindo ou reprimindo os atos ilícitos contra eles cometidos; coadjuvar as autoridades judiciais na investigação, realizando as ações que lhe são ordenadas como órgão de polícia criminal; velar pelo cumprimento das leis e disposições em geral...»*

Nota-se que em virtude da sua missão constitucional e legal a Polícia Nacional parece estar em melhores condições de dar resposta a este tipo de criminalidade e portanto à chamada «boca de urna» do que um staff criado para, de eleição em eleição, ajudar na fiscalização das eleições. Por outro lado, estes factos crimes podem ser atalhados melhor pela polícia do que por um staff contratado pontualmente e que não tem nem a autoridade, nem a preparação da polícia nacional. Dito isto, nada impede, muito pelo contrário, que esse grupo de colaboradores não só tente sensibilizar os presentes a se coibirem de proceder de modo contrário ao Código Eleitoral, como também auxilie as forças de segurança, alertando-as para a ocorrência de tais factos.

4. No que tange à questão da eventual violação da competência legislativa da Assembleia Nacional em matéria de definição do regime geral da segurança interna é óbvio que ela não existe.

CC. *Ao decidir pela criação de um corpo de colaboradores para fiscalizar as eleições e combater a chamada «boca de urna» a Comissão Nacional de Eleições (CNE) estará a violar o disposto no artigo 96º da Constituição, segundo o qual a Comissão Nacional de Eleições é o órgão superior da administração eleitoral cuja organização, competência e funcionamento são **regulados por lei** ?*

1. A Constituição, como se viu, não determinou ela própria as competências da CNE, antes remetendo para a lei a definição destas competências.

2. Como se estabeleceu anteriormente a competência da CNE é essencialmente definida pelo Código Eleitoral. E, como se concluiu também, o Código Eleitoral permite implicitamente à CNE o recrutamento de agentes que podem ser utilizados na fiscalização das votações e , portanto, no esforço para prevenir, evitar e combater a chamada «boca de urna».

3. Assim, não se regista a violação do artigo 96º da Constituição.

CD. Ao decidir pela criação de um corpo de colaboradores para fiscalizar as eleições e combater a chamada «boca de urna» a Comissão Nacional de Eleições (CNE) vulnera o disposto nos nºs 1 e 2. do artigo 244º da Constituição da República?

1. O número 1 define, como se viu anteriormente as grandes funções da Polícia: defesa da legalidade democrática, prevenção da criminalidade, garantia da tranquilidade pública e do exercício dos direitos dos cidadãos. O nº 2, por seu turno, reporta-se aos limites das medidas de polícia, designadamente, o princípio da legalidade, o princípio da proporcionalidade ou proibição do excesso e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias.

2. Não se vê aqui nenhum desrespeito pelo princípio da legalidade, tanto mais que a norma se refere à atuação da polícia e não à atuação de agentes de apoio a um órgão administrativo e que não são autoridades policiais.

3. Não existe também qualquer violação do disposto no nº 2, pois a criação em si de um corpo de colaboradores para a fiscalização das eleições não é em si uma medida de polícia concreta, tal como estas se encontram tipificadas na lei: medidas cautelares, utilização de meios coercivos, revistas e buscas, gravação de imagens e sons, etc., conforme dispõem os artigos 8º a 12º da Lei nº 16/VII/2007, de 10 de setembro, que define a atividade de segurança interna.

CE. Ao decidir pela criação de um corpo de colaboradores para fiscalizar as eleições e combater a chamada boca de urna a Comissão Nacional de Eleições (CNE) estará a violar o disposto nos nºs 3 e 4 do artigo 205º e 206º do CE bem como na alínea a) do nº 1 do artigo 2º e nas alíneas a), b) e t) do artigo 5º do Decreto-Lei nº 39/2007?

1. O artigo 205º do CE é um preceito que determina a proibição da influenciação e pressão sobre os eleitores junto das assembleias de voto, estipula uma determinada intervenção de autoridades policiais, a pedido do presidente da mesa ou do delegado da CNE, e prevê a punição por crime de desobediência àqueles que não respeitarem as determinações das autoridades policiais. Os números 3 e 4 do artigo 205º dispõem o seguinte: «3. *As autoridades policiais, a pedido do presidente da mesa ou do delegado da Comissão Nacional de Eleições, delimitarão e condicionarão o acesso ao espaço exterior às assembleias de voto referido no nº 1.* 4. *O não acatamento das determinações referidas no número anterior fará incorrer o infrator em crime de desobediência a autoridade pública, punível nos termos da lei, se outra sanção mais grave não resultar de outras disposições deste Código.*»
2. O artigo 206º regula a proibição de estranhos na Assembleia de voto, permitindo a entrada apenas aos eleitores integrantes da assembleia, ao delegado ou membros da CNE, aos agentes dos serviços centrais de apoio ao processo eleitoral aos candidatos ou seus mandatários, a um delegado de mesa e um delegado de círculo de cada uma das candidaturas concorrentes.
3. O recorrente alega que a Deliberação está ferida de ilegalidade por violar o disposto no artigo 205º nº 3 do CE «pois essa garantia de “serenidade e tranquilidade junto das assembleias de voto”(sic, doc. 01) incumbe apenas às autoridades policiais (artigo 205º nº 3 do CE) e enquadra-se no âmbito das suas missões (artigo 2º nº 1 alíneas a) e d) e artigo 5º alíneas a) e t) ambos do Decreto-Lei nº 39/2007). Não nos parece todavia que haja aqui uma violação da norma do nº 3, pois não existe descrição funcional do trabalho do chamado staff que possa afastar o poder das autoridades policiais de, a pedido do presidente da mesa, condicionarem e delimitarem o acesso ao espaço referido no artigo. Por outro lado, não é crível que a CNE pretenda reescrever o disposto no nº 4 do artigo 205º no sentido de fazer passar

os membros do grupo de apoio designado por staff como «autoridade policial» no sentido do disposto naquele artigo. Atualmente o entendimento de quem é autoridade de polícia está previsto na alínea c) do artigo 2º da Lei nº 16/VII/2007, de 10 de setembro: «os diretores, oficiais, inspetores, sub-inspetores de polícia e todos os funcionários policiais a quem as leis respectivas reconhecem aquela qualificação ou exercem funções de comando».

4. Assim, não se verifica qualquer violação do disposto no artigo 205º do CE.
5. O recorrente alega também que o ato sindicado viola a alínea a) do nº 1 do artigo 2º e as alíneas a) b) e t) do artigo 5º do Decreto-Lei nº 39/2007, de 12 de novembro. Como se sabe, a alínea a) do nº 1 do artigo 2º da citada lei prescreve que é missão de Polícia Nacional *«defender a legalidade democrática, prevenir a criminalidade e garantir a segurança interna, a tranquilidade pública e o exercício dos direitos dos cidadãos»*. Já as referidas alíneas a) b) e t) do artigo 5º do mencionado decreto-lei estabelecem os objetivos fundamentais da Polícia Nacional « : ...a) *Garantir a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas; proteger as pessoas e os seus bens; ...t) contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos. »*
6. No que diz respeito à alegada violação da alínea a) do nº 1 do artigo 2º da Orgânica da Polícia Nacional embora se possa, porventura, discordar da opção da CNE de pretender criar um corpo de colaboradores com a tarefa de fiscalização e combate à chamada «boca de urna», em vez de promover, por via da colaboração institucional, o aproveitamento do potencial e dos «pergaminhos» da polícia nacional nesse combate, não parece existir uma qualquer violação dessa norma, que, de resto, é expressão quase *ipsis verbis* do nº 1 do artigo 244º da CRCV, como se viu anteriormente. No que diz respeito às alíneas do artigo 5º elas não foram também minimamente postas em causa.

III. Decisão

Pelo exposto, o Tribunal Constitucional, reunido em Plenário decide:

- a) Reconhecer à CNE a competência legal para contratar temporariamente um corpo de colaboradores para a ajudarem na missão de fiscalização das eleições e organização da votação sem pôr em causa a competência de outros órgãos, designadamente dos que integram a Administração Eleitoral, e daqueles que têm a missão de prevenir e dar combate à criminalidade, incluindo a criminalidade no âmbito das eleições;
- b) Considerar que, ao tomar a decisão de criar e recrutar um grupo de colaboradores para fiscalizar as eleições e votações, a CNE não violou as competências da Assembleia Nacional, designadamente as previstas na alínea i) do artigo 176º e na alínea l) do nº 1 do artigo 177º da Constituição;
- c) Declarar improcedente o pedido de anulação da Deliberação nº 7/Eleições Municipais /2020.

Registe, notifique e publique.

Cidade da Praia, 11.09.2020

Os Juízes Conselheiros

Aristides R. Lima (Relator)

José Pina Delgado

João Pinto Semedo

ESTÁ CONFORME

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 21 de setembro de 2020.

O Secretário,

João Borges